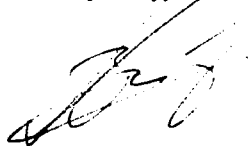


0- 794864

На правах рукописи



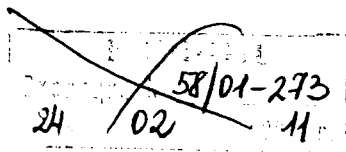
Литвинцев Вячеслав Владимирович

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ
МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ (на примере города Москвы)**

Специальность: 08.00.10. – финансы, денежное обращение и кредит

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

Москва 2011



**Работа выполнена в государственном научном учреждении
«Государственный научно – исследовательский институт системного анализа
Счетной палаты Российской Федерации»**

Научный руководитель: доктор экономических наук, доцент Ефимова
Нина Павловна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, доцент
Тютюрюков Николай Николаевич

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



0000807394

Ведущая организация: федеральное государственное образовательное
бюджетное учреждение высшего
профессионального образования
«Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации»

кандидат экономических наук, доцент
кафедры финансов и кредита Московского
государственного индустриального университета,
Рогальская Наталья Алексеевна

Защита диссертации состоится 15 марта 2011 года в 15.00 часов на заседании диссертационного совета Д 144.001.01 при государственном научном учреждении «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации» по адресу: 119992, Москва, ГСП-2, Zubovskaya улица, дом 2, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке государственного научного учреждения «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации».

Автореферат размещен на официальном сайте государственного научного учреждения «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации»: www.niisp.ru.

Автореферат разослан 14 февраля 2011 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 144.001.01
кандидат экономических наук



С.А.Труфанов

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Часть задач реформы бюджетной системы в Российской Федерации, начатой в 2004 году, к настоящему времени остается нерешенной. Не сформировано целостное правовое поле, не произведены необходимые институциональные изменения. Это в полной мере относится к вопросам организации системы государственного и муниципального финансового контроля. Действующее законодательство не дает полного ответа на вопросы, связанные с определением основных понятий финансового контроля, не позволяет четко разграничить компетенцию различных органов финансового контроля.

Задачи совершенствования законодательного обеспечения, структуры и механизмов государственного и муниципального финансового контроля, а также устранения параллелизма и дублирования в этой сфере названы в числе первоочередных в бюджетных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2008 – 2010 годах», «О бюджетной политике в 2009 – 2011 годах», «О бюджетной политике в 2010 – 2012 годах». В качестве одного из приоритетных направлений финансового контроля определен предварительный контроль, направленный на предотвращение финансовых нарушений и создающий основу для принятия конкретных управленческих решений.

В области местного самоуправления указано на необходимость оказания поддержки муниципальным образованиям в освоении ими базовых методов и процедур управления муниципальными финансами.

Процесс создания органов муниципального финансового контроля сопряжен с объективными трудностями. На 1 января 2009 года они были созданы лишь в 3929 муниципальных образованиях, что составляет 16,3 % от их общего числа.

Существует ряд правовых оснований, когда контроль местных бюджетов должен осуществляться органами государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации. Кроме того, законодательством предусмотрены случаи осуществления такого контроля на основе соглашений (передачи соответствующих полномочий).

Создание системы финансового контроля местных бюджетов, включающей в себя как муниципальный, так и государственный финансовый контроль, разработка соответствующего методического, информационного обеспечения и стандартов финансового контроля местных бюджетов направлены на решение задачи повышения эффективности межбюджетных отношений и в целом бюджетного процесса в муниципальных образованиях. Это определяет актуальность темы исследования.

В связи с этим научной задачей исследования являлось обоснование возможности создания эффективной системы финансового контроля местных бюджетов в субъекте

Российской Федерации, сочетающей муниципальный и государственный финансовый контроль¹.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.

Проблемы государственного финансового контроля нашли свое отражение в значительном числе научных исследований как отечественных, так и зарубежных ученых.

Прежде всего необходимо отметить фундаментальные работы С.В.Степашина в области исследования системы внешнего независимого контроля за деятельностью органов исполнительной власти по управлению национальными ресурсами – монографии «Конституционный аудит» и «Государственный аудит и экономика будущего».

Большой вклад в развитие теории и практики государственного финансового контроля внесли С.А.Агапцов, И.А.Белобжецкий, В.В.Бурцев, Э.А.Вознесенский, Ю.М.Воронин, Е.Ю.Грачева, Н.П.Ефимова, В.А.Жуков, Б.Г.Преображенский, В.М.Родионова, П.В.Черноморд, С.О.Шохин и др.

Труды этих ученых заложили основу для разработки современной теории и методологии государственного финансового контроля – государственного аудита, получившего развитие благодаря работам Т.В.Антиповой, В.А.Двуреченских, С.Н.Рябухина, А.Н.Саунина, Н.С.Столярова. Проблемы информационного обеспечения государственного аудита системно рассмотрены в работах Е.И.Ивановой.

Вопросам стандартизации государственного финансового контроля посвящены работы Е.М.Гутцайта, Н.А.Ремизова, Л.Н.Овсянникова.

Среди зарубежных исследований в области финансового контроля и аудита следует выделить работы Р.Адамса, Д.Ирвина, Э.Аренса и Дж.Лоббека, в области контроллинга – Э.Майера, Д.Хана.

Финансовые основы местного самоуправления рассмотрены в работах В.Г.Панскова. В связи с тем, что развитие местного самоуправления в современной России пока имеет небольшую историю, проблемы контроля муниципальных финансов исследованы в меньшей степени. Здесь необходимо отметить работы И.Г.Дахова, С.Н.Рябухина, И.А.Дьяченко, Е.В.Шулико, В.В.Жадана. В частности, И.А.Дьяченко считает одной из приоритетных задач формирование единой системы внешнего финансового контроля всех уровней бюджетов.

Вместе с тем большинство авторов рассматривают проблему контроля местных бюджетов исключительно в контексте развития органов муниципального финансового

¹ В связи с тем, что государственный финансовый контроль включает в себя внешний и внутренний контроль, которые имеют существенные различия с точки зрения рассматриваемых в диссертационном исследовании проблем, в дальнейшем для обозначения внешнего государственного финансового контроля в работе используется термин государственный аудит, который находит все более широкое употребление в научной литературе.

контроля. Незученными остаются вопросы, связанные с определением роли и места, а также механизмов функционирования государственного аудита в системе финансового контроля местных бюджетов. Практически не исследовались возможности использования государственного аудита в качестве инструмента совершенствования бюджетного процесса на уровне местного самоуправления. Относительно мало внимания уделяется развитию методологии предварительного контроля, имеющего первостепенное значение для предотвращения финансовых нарушений.

Цель диссертационной работы состоит в выработке предложений по совершенствованию системы финансового контроля местных бюджетов в субъекте Российской Федерации на основе исследования теоретического содержания государственного и муниципального финансового контроля и практического опыта контроля местных бюджетов на примере города Москвы.

Достижение поставленной цели связано с решением следующих задач:

- систематизировать виды финансового контроля местных бюджетов в зависимости от правовых оснований проведения, уровня и формы контроля. Раскрыть сущность государственного аудита местных бюджетов как неотъемлемого элемента системы финансового контроля местных бюджетов;

- на примере города Москвы проанализировать механизм функционирования государственного аудита в системе финансового контроля местных бюджетов;

- доказать целесообразность использования государственного аудита в качестве инструмента совершенствования бюджетного процесса на уровне местного самоуправления. На основе комплексного анализа результатов государственного аудита выявить системные недостатки и противоречия в вопросах организации бюджетного процесса во внутригородских муниципальных образованиях в городе Москве. Разработать направления совершенствования бюджетного процесса и финансового контроля для местного самоуправления в Москве и Российской Федерации²;

- разработать методические подходы к проведению обязательных (типовых) контрольных мероприятий в рамках государственного аудита местных бюджетов.

Объектом исследования является система финансового контроля местных бюджетов города Москвы.

Предметом исследования являются межбюджетные отношения в городе Москве, механизмы формирования и контроля доходной и расходной частей местных бюджетов, а также методики и инструментарий финансового контроля местных бюджетов.

² Далее по тексту слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении вопросов местного самоуправления, являясь родовым понятием для всех типов муниципальных образований. «Внутригородские муниципальные образования» – тип муниципальных образований, образуемых на территории городов федерального значения.

Теоретической основой исследования являются классические и современные концепции и подходы, изложенные в трудах отечественных и зарубежных ученых в области теории и методологии государственного и муниципального финансового контроля, межбюджетных отношений, а также научные работы, посвященные вопросам развития местного самоуправления.

Информационно-эмпирической базой исследования являются нормативные правовые акты, результаты научных исследований, аналитические и методические материалы Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации, международных организаций ИНТОСАИ и ЕВРОПАИ, годовые отчеты Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, статистические данные, информация, опубликованная в научной литературе, периодических изданиях, сети Интернет, а также результаты обобщения и научной систематизации материалов, полученных непосредственно автором в процессе осуществления контрольной, экспертно-аналитической и методической деятельности в Контрольно-счетной палате Москвы в 2006 – 2010 годах.

Методологическая основа исследования. В процессе исследования использовались общенаучные методы и приемы: диалектический подход, формально-юридический, субъектно-объектный, историко-сравнительный методы, системный анализ, позволившие всесторонне изучить процессы формирования и развития системы финансового контроля местных бюджетов. Анализ и систематизация эмпирических данных осуществлялись с помощью статистических, графических и табличных методов.

Научной новизной исследования являются разработка системы финансового контроля местных бюджетов, сочетающей государственный и муниципальный финансовый контроль, научное обоснование государственного аудита как инструмента совершенствования бюджетного процесса на уровне местного самоуправления, а также развитие методологических подходов к проведению финансового контроля.

Наиболее важные результаты, определяющие научную новизну исследования и выносимые на защиту:

1. Дано теоретико-методологическое обоснование системы финансового контроля местных бюджетов, включающей в качестве неотъемлемого элемента государственный аудит, в том числе:

- классифицированы виды финансового контроля бюджетов внутригородских муниципальных образований города Москвы в зависимости от его уровня и формы;
- систематизированы правовые основания осуществления государственного аудита местных бюджетов контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации;
- раскрыта сущность государственного аудита местных бюджетов (определение

дано на стр. 14 автореферата);

- выделены основные элементы системы государственного аудита местных бюджетов. В отличие от традиционной практики, ограничивающей участие контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации в финансовом контроле местных бюджетов стадией последующего контроля, обоснована необходимость осуществления контроля в течение всего цикла бюджетного процесса – формирования бюджета, его исполнения и отчетной стадии;

- доказана целесообразность предварительного контроля как важнейшего элемента системы государственного аудита местных бюджетов и инструмента совершенствования бюджетного процесса на уровне местного самоуправления.

2. Определена структура механизмов функционирования государственного аудита в системе финансового контроля местных бюджетов на примере города Москвы. На основе комплексного анализа результатов государственного аудита выявлены противоречия в организации бюджетного процесса на уровне местного самоуправления. Среди них выделены проблемы организационного характера (чрезмерная централизация существующей бюджетной системы) и методологического подхода (комплекс недостатков действующего порядка формирования доходной и расходной части бюджетов внутригородских муниципальных образований).

3. Разработаны направления совершенствования бюджетного процесса на уровне местного самоуправления, включающие следующие элементы:

- уточненный порядок формирования и исполнения расходных обязательств внутригородских муниципальных образований (на примере города Москвы), ориентированный на использование механизма индексации нормативов по годам в увязке с планируемым индексом-дефлятором, а также прогнозом изменения численности населения;

- механизмы стимулирования внутригородских муниципальных образований (на примере города Москвы), зависящие от величины их налогового потенциала, приемлемые для использования в других регионах при установлении дополнительных нормативов отчислений в бюджеты поселений от налога на доходы физических лиц в соответствии с ч. 4 ст. 137 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

- комплекс мер по децентрализации системы управления в городе Москве, расширению перечня полномочий и источников доходов бюджетов, которые возможно передать на местный уровень, не нанося ущерба единству городского хозяйства.

4. Разработаны направления совершенствования финансового контроля местных бюджетов, включающие меры по усилению общественного контроля за использованием бюджетных средств, внедрение системы стандартов контрольной деятельности.

5. Обоснованы методические подходы к проведению обязательных (типовых)

контрольных мероприятий в рамках государственного аудита местных бюджетов:

- разработаны методические рекомендации по проведению проверок правомерности и эффективности использования бюджетных средств, предоставляемых муниципальным образованиям в виде субвенций на выполнение отдельных государственных полномочий (на примере города Москвы), отличающиеся стандартизацией всех контрольных процедур на основе разработанных рабочих документов (таблиц);

- обоснованы методические подходы к проведению внешней проверки годовых отчетов об исполнении местных бюджетов, отличающиеся конкретизацией определения предмета внешней проверки. Разработан оригинальный алгоритм проверки реестров проведенных платежей. Предложена система стандартов, направленная на совершенствование механизмов проведения внешней проверки.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования. Теоретическое обоснование понятия «государственный аудит местных бюджетов», который рассматривается как элемент системы финансового контроля местных бюджетов, позволяет согласовать различные подходы к проблеме развития государственного и муниципального финансового контроля и способствует более четкому определению задач и функций органов государственного и муниципального финансового контроля.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использовать выводы и предложения в процессе работы по совершенствованию законодательства о государственном и муниципальном финансовом контроле, расширению методической базы государственного аудита, разработке мер по повышению эффективности финансового контроля за формированием и исполнением местных бюджетов. Предложения автора по совершенствованию бюджетного процесса и финансового контроля местных бюджетов, сформулированные для города Москвы, могут быть использованы в других субъектах Российской Федерации.

Апробация работы. Основные идеи и выводы диссертационного исследования докладывались автором и обсуждались на международных, всероссийских и региональных научно-практических конференциях: «Бюджетно-финансовый контроль в России: проблемы и пути их решения», г. Анапа, 2000 г., «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России», г. Петрозаводск, 2006, 2007, 2008 и 2009 гг., «Финансовый контроль и новые информационные технологии», г. Суздаль, 2007 г., «Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге», г. Москва, 2008 г., заседаниях Комиссии по государственному строительству и местному самоуправлению Московской городской Думы (2008 – 2010 гг.) и правительства Москвы (2009 г.).

Разработанные автором предложения и рекомендации по совершенствованию бюджетного процесса и финансового контроля в органах местного самоуправления использовались при подготовке организационных, методических документов Контрольно-счетной палаты Москвы, а также проектов нормативных правовых актов города Москвы.

На основе сформулированных автором предложений осуществлена разработка методических документов по осуществлению контроля за правомерным и эффективным использованием средств местных бюджетов, а также стандартов проведения внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов муниципальных образований, используемых в практической деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы, органов местного самоуправления города Москвы и рекомендованных научно-методическим советом Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации к использованию в других субъектах Российской Федерации.

Кроме того, апробация результатов научного исследования осуществлялась при чтении автором в 2008 – 2010 годах курса лекций в Российской академии государственной службы по теме «Контроль местных бюджетов» для сотрудников контрольно-счетных органов; курсов лекций в Российской экономической академии им. Г.В.Плеханова и Московском городском университете управления для руководителей, главных бухгалтеров органов местного самоуправления Москвы по темам «Организация бюджетного процесса в городе Москве» и «Организация и проведение контроля местных бюджетов в городе Москве».

Публикации. По теме диссертации опубликовано 23 работы общим объемом 14,4 п.л., из них авторских – 12,8 п.л.

Объем и структура работы. Структура диссертация определена ее целью, задачами и логикой изложения материала. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, состоящего из 166 наименований, и 5 приложений. Объем работы составляет 189 страниц, включая 17 таблиц и 20 рисунков.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В соответствии с целями и задачами исследования в работе рассмотрены три группы проблем. Первая группа проблем связана с обоснованием системы финансового контроля местных бюджетов, основанной на сочетании элементов государственного и муниципального финансового контроля.

В научной литературе существует многообразие точек зрения на сущность государственного и муниципального финансового контроля, но в то же время отсутствуют общепринятая современная теория и методология государственного финансового контроля. В равной степени это относится и к классификации

финансового контроля, что затрудняет организацию практической деятельности органов государственного финансового контроля.

Государственный финансовый контроль – сфера государственно-правовой деятельности, включающая контроль за исполнением бюджетов всех уровней и бюджетов государственных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ. По субъектному признаку выделяют внешний и внутренний государственный финансовый контроль.

Для обозначения системы внешнего независимого контроля, осуществляемого специальным конституционным органом от имени общества, в международном аудиторском сообществе применяется термин «государственный аудит». Введение этого понятия в российскую практику обусловлено необходимостью более четкого определения роли и места органов внешнего государственного финансового контроля в системе контролируемых органов на современном этапе развития.

С.В.Степашин под государственным аудитом понимает конституционно установленную систему внешнего независимого публичного аудита деятельности органов государственной власти по управлению бюджетными средствами, государственной собственностью и интеллектуальной собственностью, созданной за счет средств государственного бюджета. Атрибутами государственного аудита являются независимость и объективность органов, осуществляющих аудит, и добровольная подотчетность и открытость со стороны объектов аудита³.

Проведенный анализ позволяет рассматривать государственный аудит и в качестве современной теории и методологии государственного финансового контроля, и в качестве системы контроля, осуществляемой органами внешнего государственного финансового контроля, созданными законодательными (представительными) органами власти – контрольно-счетными органами.

Рассматривая объекты и предмет государственного аудита, большинство авторов ограничивают их федеральным и субфедеральным уровнями. Основанием служит то, что в соответствии с действующим законодательством порядок осуществления контроля за исполнением местного бюджета и утверждения отчета о его исполнении относится к бюджетным полномочиям муниципальных образований.

Вместе с тем действующее законодательство предусматривает случаи, когда предметом контроля со стороны контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации являются средства местных бюджетов, а объектами контроля – органы местного самоуправления (таблица 1).

³ Степашин С.В. Конституционный аудит. - М., 2006. С.15.

Таблица 1. Правовые основания осуществления контроля местных бюджетов контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации

Вид местного бюджета	Правовая норма	Условие	Вид контроля
Правовые нормы в федеральном законодательстве			
Бюджеты всех муниципальных образований	ч. 4 ст. 136 Бюджетного кодекса РФ	При доле межбюджетных трансфертов > 70 % в течение 2 из 3 последних отчетных лет	Проведение не реже одного раза в два года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета
	ч. 2.1 ст. 157 Бюджетного кодекса РФ	Получение межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ	Проведение проверки местного бюджета
	ч. 6 ст. 19 и ч. 3 ст. 21 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями	Порядок и органы контроля устанавливаются законом о наделении государственными полномочиями
Бюджеты городских и сельских поселений	ч. 2 ст. 264.4 Бюджетного кодекса РФ	Обращение представительного органа поселения	Внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета поселения
Правовые нормы в законодательстве города Москвы			
Бюджеты внутригородских муниципальных образований города Москвы	ч. 11 ст. 14, ч. 11 ст. 15, ч. 6 ст. 19 Закона города Москвы от 10.09.2008 № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве»	Получение дотаций, субвенций, бюджетных кредитов из бюджета города Москвы	Контроль за целевым использованием
	Законы города Москвы о наделении органов местного самоуправления полномочиями города Москвы	Получение субвенций из городского бюджета и имущества города Москвы	Контроль использования всех видов субвенций, городского имущества
	ч. 5 ст. 26 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»	На основе соглашений с органами местного самоуправления	Контроль за исполнением местного бюджета

Кроме того, анализ материалов, посвященных вопросам муниципального финансового контроля, показывает, что создание и функционирование органов муниципального финансового контроля в Российской Федерации сопряжены с финансовыми, юридическими и организационными проблемами. Особенно это характерно для внутригородских муниципальных образований, городских и сельских

поселений (рисунок 1).

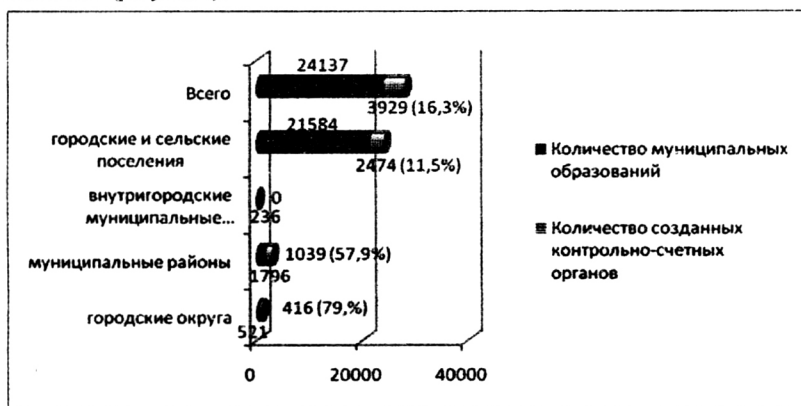


Рис. 1. Структура муниципальных образований Российской Федерации и количество созданных муниципальных контрольно-счетных органов на 01.01.2009⁴

В связи с этим все чаще высказывается мнение о возможности организации муниципального финансового контроля на иных принципах, включая возможность более тесного сотрудничества с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации.

Организация местного самоуправления и бюджетного процесса в Москве имеет особенности, обусловленные статусом Москвы как субъекта Российской Федерации, административно-территориальным устройством, необходимостью сохранения единства городского хозяйства. Москва самостоятельно определяет перечень вопросов местного значения и устанавливает источники доходов и нормативы отчислений доходов в бюджеты внутригородских муниципальных образований, в структуре которых высока доля субвенций (рисунок 2).

Система финансового контроля местных бюджетов в Москве состоит из нескольких элементов и сочетает в себе внутренний и внешний контроль на уровне местного самоуправления и контроль со стороны органов государственного финансового контроля города Москвы.

Автором предложена классификация видов финансового контроля местных бюджетов в городе Москве в зависимости от их уровня и формы, включающая внешний и внутренний контроль в формах предварительного, текущего и последующего контроля (рисунок 3).

⁴ По материалам: Рябухин С.Н. Аналитическая записка по результатам проведения экспертно-аналитического мероприятия «Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Муниципальная экономика. - 2009. - № 3. - с.17-37; Дьяченко И.А. Проблемы осуществления внешнего муниципального финансового контроля// Вестник АКСОР. 2009. - № 2. - с. 115-117.

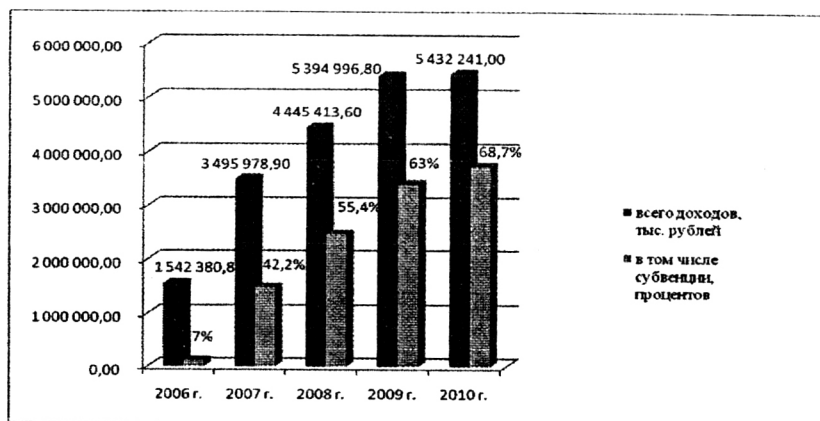


Рис. 2. Удельный вес субвенций в доходной части бюджетов внутригородских муниципальных образований в городе Москве

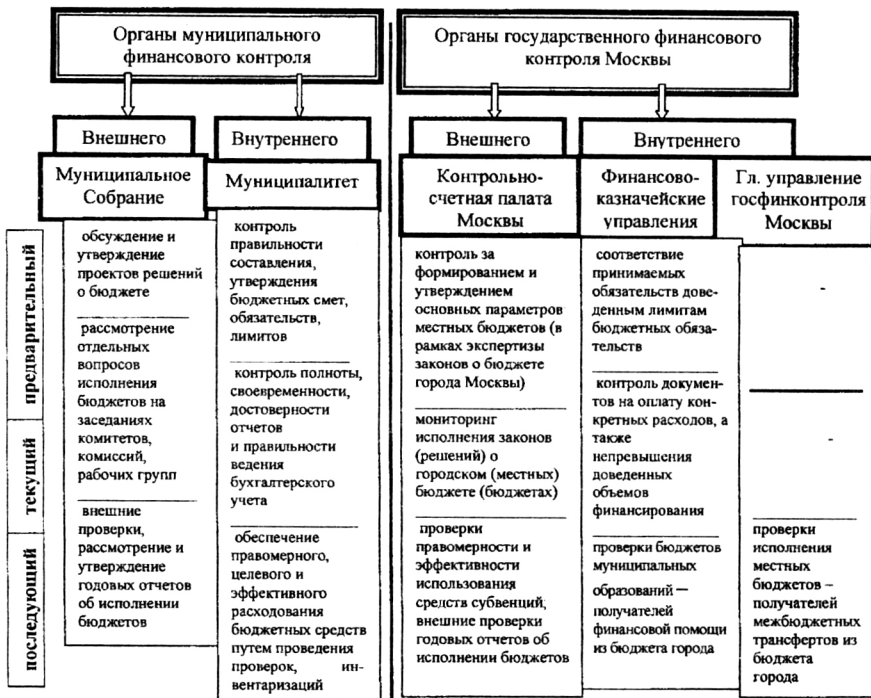


Рис. 3. Классификация финансового контроля местных бюджетов в городе Москве

Важным элементом данной системы является государственный аудит, осуществляемый органом внешнего государственного финансового контроля —

Контрольно-счетной палатой Москвы. Не подменяя и не дублируя деятельность органов муниципального финансового контроля, государственный аудит дополняет ее теми формами, которые на сегодняшний день не реализуются на уровне местного самоуправления в Москве.

Государственный аудит местных бюджетов может осуществляться на основании требований законодательства, а также добровольных обращений со стороны органов местного самоуправления (внешние проверки) и в инициативном порядке (предварительный и текущий контроль). Осуществление контроля в инициативном порядке позволяет охватить государственным аудитом весь цикл бюджетного процесса, реализуя принцип системности контроля и создавая основу для выработки предложений по совершенствованию межбюджетных отношений. Основные показатели, используемые при разработке местных бюджетов, зависят от решений, принимаемых вышестоящими уровнями власти. Это особенно характерно для внутригородских муниципальных образований, городских и сельских поселений. В этой связи предварительный контроль, осуществляемый в рамках государственного аудита, является важным инструментом совершенствования бюджетного процесса на уровне местного самоуправления.

Проведенное автором исследование дает основание для включения местных бюджетов в предмет государственного аудита.

Автором предложено определение понятия государственный аудит местных бюджетов: комплекс контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, осуществляемый контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации в силу законодательных установлений, в инициативном порядке, на основе соглашений на безвозмездной основе с целью системного поэтапного получения, анализа и оценки информации о формировании, ходе и результатах исполнения местных бюджетов.

Характерной особенностью системы государственного аудита местных бюджетов в городе Москве является непрерывность контроля с использованием на каждой последующей стадии контроля результатов, полученных на предшествующих стадиях контроля (рисунк 4).

Вторая группа проблем выделена автором на основе комплексного анализа результатов государственного аудита и связана с недостатками и противоречиями в организации бюджетного процесса на уровне местного самоуправления в городе Москве. В диссертации проанализированы вопросы формирования и исполнения расходных обязательств внутригородских муниципальных образований, а также порядка установления нормативов отчисления от налога на доходы физических лиц (далее - НДФЛ) и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских муниципальных образований.



Рис. 4. Структура механизмов функционирования системы государственного аудита местных бюджетов в городе Москве

В части принятой методики установления нормативов отчисления от НДФЛ была поставлена под сомнение ее способность обеспечить некоторый гарантированный уровень доходов местных бюджетов.

Темпы роста нормативов расходов, принятые в методике, гораздо ниже официальной инфляции, то есть индекса потребительских цен (таблица 2).

Таблица 2. Динамика основных параметров расчета доходной части местных бюджетов⁵

Год	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Средний норматив отчислений от НДФЛ (%)	1,70	1,84	1,27	0,91	0,77	0,67
Индекс роста расходных обязательств (%)		123,1	97,9	109,3	103,0	102,7
Индекс роста поступлений от НДФЛ с территорий (%)		152,7	130,5	145,8	124,3	119,2

Индексом потребительских цен можно аппроксимировать рост расходов местных бюджетов, не связанных с выплатой заработной платы, темп роста которой в среднем по экономике и в том числе в секторах государственного и муниципального управления в 2006 – 2009 годах был выше официального уровня инфляции. Поэтому если рассматривать индекс роста затрат на предоставление бюджетных услуг как

⁵ Рассчитано на основе данных законов города Москвы о бюджете на очередной финансовый год

сумму индекса потребительских цен и роста заработной платы, взятых с весами, соответствующими экономической структуре расходов местных бюджетов, то в среднем по Российской Федерации за 2006 – 2007 годы он был на уровне 118 % – 119 %, и до 2009 года в связи с опережающим ростом заработной платы он был также выше индекса потребительских цен. В связи с этим индексы роста нормативов расходов, по которым оцениваются расходные обязательства местных бюджетов, представляются заниженными. Это может привести к снижению объемов и (или) качества предоставления бюджетных услуг на местном уровне.

Автором предложено разработать механизм индексации нормативов по годам в увязке с планируемым индексом-дефлятором, а также с прогнозом изменения численности населения.

Кроме того, были выявлены такие отрицательные характеристики принятой методики, как:

- нестабильность во времени – нормативы отчисления от НДФЛ для каждой фиксированной группы внутригородских муниципальных образований постоянно изменялись;

- отсутствие стимулирующего эффекта – из тридцати самых маленьких по численности населения муниципальных образований в 2009 году дотацию получали 29, и это притом, что в 8 из них уровень доходов от НДФЛ в расчете на одного жителя в 2 раза и более превышал средний по городу Москве. Напротив, из 30 самых больших по численности населения муниципальных образований в 2009 году дотацию получали только 3, притом что в 12 муниципальных образованиях, не получающих дотации, уровень подушевых доходов от НДФЛ не превосходит 20 % от среднего.

Предложен вариант совершенствования методики установления дифференцированных нормативов от НДФЛ в местные бюджеты, заключающийся в отказе от принятой группировки внутригородских муниципальных образований и переходе на индивидуальные нормативы, во введении механизма стимулирования муниципальных образований с более высоким налоговым потенциалом путем передачи им объема финансовых ресурсов, превышающего расчетный объем расходов:

$$ДНорм_i = \frac{P_i * \{1 + (\alpha/\beta) * \min[(НДФЛ_i/Н_i)/(НДФЛ/Н); \beta]\}}{НДФЛ_i}, \text{ где:}$$

ДНорм_i – расчетный размер дифференцированного норматива отчислений от НДФЛ i-го внутригородского муниципального образования;

P_i – расчетные расходные обязательства i-го внутригородского муниципального образования;

α – максимально допустимый уровень стимулирования, определяемый в % от объема

расчетных расходов (20 %);

β – максимальный уровень подушевых доходов от НДФЛ, при котором достигается максимальный уровень стимулирования (и свыше которого он уже не растет), определяемый в % к среднему уровню доходов от НДФЛ в расчете на одного жителя (200 %);

НДФЛ – общий объем поступлений НДФЛ в городе Москве;

НДФЛ_i – общий объем поступлений НДФЛ с территории i-го внутригородского муниципального образования;

N – общая численность населения города Москвы;

N_i – численность населения i-го внутригородского муниципального образования.

Предложения автора позволяют выровнять бюджетную обеспеченность внутригородских муниципальных образований с одновременным снижением объема дотаций местным бюджетам относительно объема, предусмотренного проектом закона о бюджете города Москвы на 2009 – 2011 годы, соответственно на 52,7 млн. рублей, 55,3 млн. рублей и 16 млн. рублей.

К проблемам, носящим организационный характер, относится громоздкая, многоступенчатая структура территориального устройства в городе Москве.

Проведенный анализ соотношения долей бюджетных расходов в разрезе городских отраслевых и территориальных (префектуры административных округов, управы районов) органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления в системе управления Москвы свидетельствует о жесткой централизации системы управления (таблица 3).

Таблица 3. Динамика соотношения бюджетных расходов между различными уровнями управления в городе Москве⁶

Органы власти и управления	2008 год (факт)		2009 год (факт)		2010 год (план)	
	Расходы, тыс. рублей	Доля, %	Расходы, тыс. рублей	Доля, %	Расходы, тыс. рублей	Доля, %
Бюджет города Москвы	1 315 962 314,1	100,0	1 154 827 842,1	100,0	1 251 043 499,9	100,0
Городские отраслевые органы	1 198 781 385,7	91,1	1 071 619 519,6	92,8	1 155 706 222,1	92,4
Территориальные органы	117 180 928,4	8,9	83 208 322,5	7,2	95 337 277,8	7,6
Органы местного самоуправления	4 429 051,6	0,3	5 210 994,2	0,5	5 870 507,3	0,5

В сложившейся вертикали власти практически отсутствуют возможности самостоятельной деятельности органов местного самоуправления, их влияния на вопросы социально-экономического развития территорий соответствующих районов

⁶ Рассчитано по данным бюджетной отчетности (факт) и бюджетной росписи (план)

Москвы.

При этом кадровый потенциал органов местного самоуправления используется не в полной мере. Среднесписочная численность работников органов местного самоуправления на начало 2010 года составляла около 10 % от численности работников государственных органов города Москвы и около 58 % от численности работников управ районов.

В целях рассмотрения вопроса об устранении дублирования функций параллельно существующих органов управления (муниципалитеты и управы районов) проведен анализ полномочий и структуры расходов управ районов города Москвы. Выявлены полномочия, которые возможно передать на местный уровень, не нанося ущерба единству городского хозяйства: благоустройство придомовых и внутридворовых территорий, обеспечение санитарного благополучия, вывоз мусора и брошенных автомашин, ликвидация самовольно построенных гаражей, учет нуждающихся в жилье, оказание социальной помощи из средств района, охрана памятников местного значения, организация выгула собак и ряд других полномочий.

По данным анализа бюджетной отчетности за 2009 год, из общей суммы ассигнований, доведенной до управ районов как распорядителей бюджетных средств, более 80 % составляют ассигнования, передаваемые нижестоящим бюджетополучателям – государственным учреждениям «Инженерные службы районов» – для осуществления расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территорий. В структуре собственных расходов управ районов расходы на государственное управление составляют от 75,7 до 86,3 %. Около 10 % составляют расходы на проведение капитального ремонта жилищного фонда, благоустройство территории административных округов, капитальный ремонт и обеспечение материально-техническими средствами, в том числе оборудованием и инвентарем, учреждений социальной сферы (подраздел кода бюджетной классификации 0412 «Другие вопросы в области национальной экономики»).

В целях совершенствования организации бюджетного процесса на уровне районов города Москвы автором предложено решить вопрос о целесообразности нахождения в одних и тех же границах административных районов двух органов власти – государственной (в лице районных управ) и местной (в лице органов местного самоуправления). При сохранении на районном уровне лишь органов местного самоуправления часть полномочий управ районов может быть отнесена к собственным полномочиям внутригородских муниципальных образований. В целях сохранения единства городского хозяйства часть государственных полномочий может быть передана на местный уровень в качестве делегированных государственных полномочий, а часть полномочий – территориальным подразделениям органов исполнительной власти города

Москвы.

Вопросы уточнения состава полномочий органов местного самоуправления необходимо решать во взаимосвязи с вопросами совершенствования территориальной схемы управления, исключающей дублирование деятельности государственных и муниципальных органов на соответствующих территориях. Без учета указанных факторов действие механизма передачи полномочий будет носить лишь технический характер.

Анализ численности населения и доходного потенциала (в части существующих налоговых источников доходов) внутригородских муниципальных образований в городе Москве показал их значительную дифференциацию (рисунки 5 и 6).

В связи с этим необходима комплексная оценка финансового потенциала территорий с целью уточнения существующих границ внутригородских муниципальных образований в городе Москве.

Анализ результатов контроля позволил выявить еще одну проблему в организации бюджетного процесса на уровне местного самоуправления – низкую активность населения и, соответственно, низкую результативность публичных слушаний (с точки зрения влияния на бюджетный процесс). В области муниципальных финансов правовые нормы, регламентирующие вопросы осуществления общественного контроля, разработаны в большей степени, нежели для федерального и субфедерального уровней, что создает дополнительные возможности при проведении финансового контроля местных бюджетов.



Рис. 5. Дифференциация территорий внутригородских муниципальных образований города Москвы по численности населения

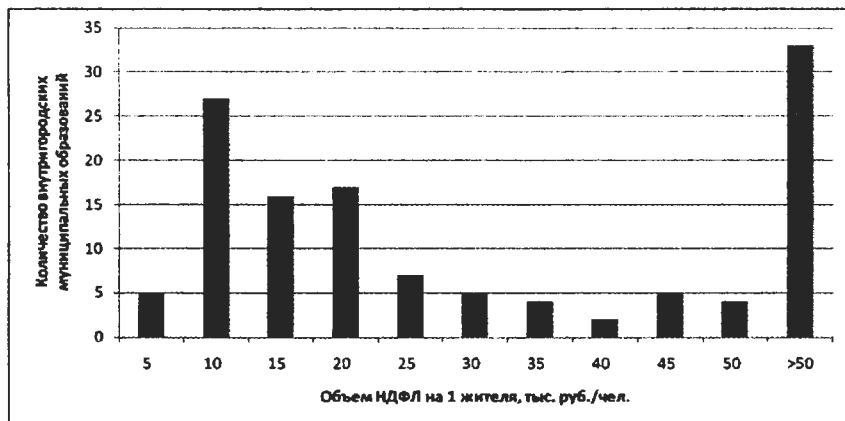


Рис. 6. Дифференциация территорий внутригородских муниципальных образований по подушевым доходам по налогу на доходы физических лиц в 2010 году (без Зеленоградского административного округа)⁷

С целью повышения эффективности взаимодействия органов государственного финансового контроля с институтами гражданского общества автором предлагается закрепить в нормативных правовых актах норму об обязательности рассмотрения материалов внешнего государственного финансового контроля при проведении публичных слушаний.

Третья группа проблем связана с необходимостью совершенствования методической базы при проведении обязательных (типовых) контрольных мероприятий в рамках государственного аудита местных бюджетов.

Однородность внутригородских муниципальных образований города Москвы с точки зрения объема полномочий, структуры бюджетов позволила накопить необходимый эмпирический материал для разработки методического обеспечения финансового контроля.

С учетом значительной доли субвенций в структуре местных бюджетов важное место в последующем контроле занимают проверки правомерности и эффективности использования бюджетных средств, предоставленных муниципальным образованиям в виде субвенций на выполнение отдельных государственных полномочий. Под руководством автора разработаны соответствующие методические рекомендации, основанные на комплексном подходе к проведению проверки и включающие в себя:

- оценку соблюдения норм бюджетного законодательства при планировании и использовании средств субвенций;
- проверку целевого использования средств субвенций и государственного

⁷ Рассчитано по данным закона г. Москвы от 2 декабря 2009 г. № 10 «О бюджете города Москвы на 2010 год»

имущества, переданных для реализации отдельных государственных полномочий;

- оценку достоверности отчетности, подтверждающей использование средств субвенций на соответствующие цели, с точки зрения соблюдения нормативных правовых актов, регулирующих:

- организацию и ведение бухгалтерского (бюджетного) учета;
- формирование бюджетной отчетности и ее состав.

Отличительной особенностью рекомендаций является стандартизация всех контрольных процедур на основе разработанных рабочих документов (таблиц). Предложен алгоритм оценки эффективности организации внутреннего контроля в муниципалитетах, основанный на анализе выполнения рекомендаций по результатам предыдущих проверок.

Для решения задачи проведения ежегодных внешних проверок годовых отчетов об исполнении бюджетов внутригородских муниципальных образований в городе Москве было заключено 125 трехсторонних соглашений, подписанных руководителями внутригородских муниципальных образований – председателями муниципальных собраний, руководителями муниципалитетов и председателем Контрольно-счетной палаты Москвы, о проведении внешних проверок. Экономическая эффективность принятой схемы доказана следующим расчетом. Общие затраты Контрольно-счетной палаты Москвы на проведение данного контрольного мероприятия в 2009 году составили не более 100 человекомесяцев, включая труд привлеченных экспертов и общие управленческие затраты. При проведении внешних проверок органами внешнего муниципального финансового контроля могло быть затрачено не менее 1125 человекомесяцев (125 внутригородских муниципальных образований \times 3 месяца \times 3 (минимальная численность контрольного органа).

Экономия достигнута благодаря действию трех факторов:

- схожие организационная структура, бюджетные полномочия и перечень доходных и расходных статей бюджета у всех 125 внутригородских муниципальных образований;
- унификация методических приемов;
- применение средств автоматизации в процессе сбора и обработки бюджетной отчетности.

При проведении внешних проверок годовых отчетов об исполнении бюджетов внутригородских муниципальных образований за 2008 и 2009 годы использовались подготовленные под руководством автора Методические рекомендации по проведению внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета внутригородского муниципального образования, которыми определены основные понятия: полнота годовой бюджетной отчетности, достоверность бюджетной отчетности, прозрачность и информативность годового отчета. Конкретизирован предмет внешней проверки – бюджетная отчетность в полном объеме, включая годовую бюджетную отчетность,

представляемую в финансовый орган.

Автором предложен оригинальный алгоритм совместного анализа результатов предшествующих контрольных мероприятий, систематизированных на основе утвержденного Классификатора нарушений и данных реестров проведенных платежей, полученных из автоматизированной информационной системы управления бюджетным процессом города Москвы с целью формирования представительной выборки проверяемой совокупности. С помощью программно-аппаратных средств осуществляется группировка по соответствующим кодам бюджетной классификации тех видов расходов, которые наиболее подвержены нарушениям, для последующего визуального анализа и проверки первичных документов (рисунок 7).



Рис. 7. Алгоритм формирования представительной выборки проверяемой совокупности

Внешняя проверка, осуществляемая на основании обращения представительного органа местного самоуправления, в отличие от иных видов контроля содержит признаки государственной услуги, что предполагает соответствующую стандартизацию процедур проведения внешней проверки.

Под руководством и при непосредственном участии автора осуществлена разработка следующих стандартов:

- «Основные принципы, правила и процедуры внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов внутригородских муниципальных образований»;
- «Подготовка и планирование внешней проверки»;
- «Документирование контрольных мероприятий»;
- «Оценка риска»;
- «Определение уровня существенности»;

- «Определение объема выборки»;
- «Результат внешней проверки»;
- «Контроль качества».

В качестве приложения к стандартам разработан соответствующий инструментарий, включающий методики и экспертно-аналитические процедуры проверки бюджетной отчетности (рабочие таблицы, алгоритмы расчета), учитывающие специфику состава участников бюджетного процесса во внутригородских муниципальных образованиях.

В ходе внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов 125 внутригородских муниципальных образований за 2009 год была осуществлена практическая апробация стандартов в режимах камеральной и выездной проверок. Стандартизация контрольных и аналитических процедур позволила сократить трудозатраты на проведение внешней проверки в полтора раза по сравнению с аналогичной проверкой за 2009 год, а также максимально снизить влияние человеческого фактора при обработке и анализе данных.

Кроме того, стандартизация внешней проверки создает необходимые предпосылки для привлечения к ее проведению внешних экспертов, что целесообразно исходя из жестких временных ограничений, больших объемов проверяемых данных, их однородности.

Теоретическое обоснование возможности создания системы финансового контроля местных бюджетов, сочетающей муниципальный финансовый контроль и государственный аудит, позволяет повысить эффективность финансового контроля местных бюджетов, используя потенциал контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации. Разработанные автором методические подходы и документы носят универсальный характер и могут быть использованы работниками контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Государственный аудит служит инструментом, позволяющим вырабатывать практические рекомендации по повышению эффективности бюджетного процесса, что наглядно продемонстрировано на примере города Москвы.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикации в научных изданиях, рекомендованных ВАК России

1. Литвинцев В.В., Дерюгин А.Н. Формирование доходной базы бюджетов внутригородских муниципальных образований// Вестник АКСОР. – 2008. – № 4. – С.112-120 (0,8 п.л. (0,4 авт.)
2. Литвинцев В.В. Государственный аудит местных бюджетов контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации// Вестник АКСОР. – 2009. – № 8. –

С. 206-218 (1,1 п.л.)

3. Литвинцев В.В. Предварительный контроль в деятельности контрольно-счетных органов// Финансы и кредит. – 2009. – № 40. – С. 41-49 (0,9 п.л.)

4. Литвинцев В.В. Внешняя проверка годовых отчетов об исполнении бюджетов внутригородских муниципальных образований// Финансы. – 2009. – № 12. – С. 57-59 (0,4 п.л.)

5. Литвинцев В.В. Особенности организации бюджетного процесса во внутригородских муниципальных образованиях// Вестник АКСОР. – 2010. – № 2. – С.148-153 (0,5 п.л.)

Публикации в других научных изданиях

6. Литвинцев В.В. Практика осуществления контроля за целевым использованием отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы/ Бюджетно-финансовый контроль в России: проблемы и пути их решения: Материалы второй Всероссийской научно-практической конференции (19 – 21 сентября 2000 г., Анапа). – Краснодар: Б.И., 2001. – С.150-154 (0,2 п.л.)

7. Литвинцев В.В. Пути совершенствования контроля за размещением и исполнением городского заказа/ Государственный аудит: опыт и проблемы/ Под ред. В.А.Двуреченских. М.:Контрольно-счетная палата Москвы, 2004. – С.67-84 (0,8 п.л.)

8. Литвинцев В.В. Некоторые аспекты организации деятельности органов государственного финансового контроля на этапе реформирования бюджетного процесса/ Начала государственного аудита/ Под общ. ред. В.А.Двуреченских. М.: Издательский дом «Финансовый контроль», 2006. – С.225-250 (0,9 п.л.)

9. Литвинцев В.В. О роли и месте контрольно-счётных органов в бюджетном процессе в свете новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации/ Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России: Материалы Шестой научно-практической конференции (9 – 11 июня 2006 г.). Кн.1. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2006. – С.173-189 (0,7 п.л.)

10. Савельева Е.М., Литвинцев В.В. Внешний аудит бюджетов – проблемы и задачи/ Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России: Труды Седьмой научно-практической конференции (30 мая – 1 июня 2007 г.). Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2007. – С.272-281 (0,5 п.л. (0,2 авт.))

11. Литвинцев В.В. Информационные технологии, необходимые для целей внешнего аудита бюджета/ Финансовый контроль и новые информационные технологии: Материалы II Международной научно-практической конференции. – М.: АКСОР, 2007. – С.66-69 (0,5 п.л.)

12. Литвинцев В.В. Возможные пути развития контрольно-счётных органов Российской Федерации//Учет и контроль. – 2007. – № 4. – С.11-14 (0,6 п.л.)

13. Литвинцев В.В., Гушина И.Г. Внешняя проверка исполнения бюджета субъекта Российской Федерации. Актуальные проблемы и пути их решения// Вестник АКСОР. – 2007. – № 2-3. – С.18-24 (0,6 п.л. (0,3 авт.)

14. Литвинцев В.В. Финансовый контроль за исполнением бюджетов внутригородских муниципальных образований в Москве/ Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России: Труды восьмой научно-практической конференции (16 – 18 июня 2008 г.). Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2008. – С.199-213 (0,7 п.л.)

15. Литвинцев В.В. Вопросы финансового контроля местных бюджетов в городе Москве/ Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге: Материалы научно-практической конференции (4 – 7 сентября 2008 г.). М: ГУ «Московский центр местного самоуправления», 2008. – С. 83-93 (0,6 п.л.)

16. Литвинцев В.В., Барбашова Н.Е. Вопросы формирования и исполнения расходных обязательств внутригородских муниципальных образований города Москвы// Учет и контроль. – 2008. – № 4. – С. 10-15 (0,8 п.л. (0,4 авт.)

17. Литвинцев В.В. Как расходуются средства местных бюджетов// Тверская, 13. – 2009. – № 13 – 14 (1585-1586). – С.11 (0,7 п.л.)

18. Литвинцев В.В. Учет, контроль и конкретная помощь// Москва и москвичи. – 2009. – № 3 – 4 (15). – С. 4 (0,3 п.л.)

19. Литвинцев В.В., Петрунин В.З. О порядке проведения внешних проверок годовых отчетов об исполнении бюджетов внутригородских муниципальных образований в городе Москве// Учет и контроль. – 2009. – № 1. – С. 10-14 (0,5 п.л. (0,3 авт.)

20. Литвинцев В.В. Организация контроля местных бюджетов в городе Москве// Вестник Орловского государственного университета. – 2009. – № 3. – С.133-134 (0,9 п.л.)

21. Литвинцев В.В. Методика и организация внешней проверки годовых отчетов об исполнении местных бюджетов/ Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: Материалы Девятой научно-практической конференции (27 – 29 мая 2009 г.).– Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2009. – С.55-58 (0,2 п.л.)

22. Литвинцев В.В. Вопросы стандартизации государственного аудита местных бюджетов// Информационный бюллетень Контрольно-счетной палаты Москвы. – 2010. – № 1 (32). – С. 6-8 (0,2 п.л.)

23. Бюджетный процесс во внутригородских муниципальных образованиях в городе Москве: вопросы организации и контроля: Сборник методических документов/ Под общ. ред. Н.И. Бледной, В.В. Литвинцева, В.С. Мокрого. – М.: Издательская группа «Граница», 2010. – 200 с. (12,5 п.л. (1 п.л. – авт.)

N